

城市牧羊人：客运三轮车司机生计转型困境

——基于云南 Y 县的实证分析

徐李沅¹

(云南师范大学, 云南 昆明 650500)

【摘要】：Y 县客运三轮车随城建规划力求智能化和日趋机动化的发展要求，经历了从人力到电驱的车型换代，也历经了从“无政府”的默许经营到政府介入试图长期合法化管制的尝试，最后由于运营主体素质参差和社会舆论面对三轮车司机引发突发性公共安全事件的谴责与刻板偏见，演变为促成 Y 县三轮车禁运的“最后一根稻草”。反观政府在构建三轮车管理秩序的过程，仍存在着行政程序是否正当，政策制定参与度与接受度的考量以及 2018 年初“一刀切”后的生计转型设计等问题。

【关键词】：生计困境 利益共同体 社会保障 有限理性

【中图分类号】：F24 **【文献标识码】：**A

在道路网不发达的 Y 县，三轮车能满足普通民众的出行需要，它的存在有其合理性；更重要的是，大多三轮车车主属于边缘角色，“一刀切”的取缔方式很容易激化社会矛盾，导致群体性事件。通常的地方政策理性往往忽略民众的非理性诉求，以带有惯性的单向理性计算去建构地方性管理条例，当这套规范不足让民众信服时，便将其披上“大传统”的外衣，以其强制性和权威性使地方性的意志得以在制约中得以贯彻。

民众、三轮车司机以及政府三者基于自己的经济理性与机会成本的计算，看似作出了各自最合乎生存发展的价值选择，但由于熟人社会中利益冲突的“难为情”，仍在“禁运”与“不禁运”间徘徊。如何弥合好三者，尤其是三轮车司机与政府的主体间性，变成了一项极为重要的民生任务。

1 三轮车发展的困境

21 世纪初 Y 县三轮车的兴起与迅速发展，缓解了当时大批下岗职工和无业人员就业难的问题，随着三轮车从人力到机动引擎的更新，Y 县建设局对其主要按非机动车的有关规定进行管理。

2008—2011 年，Y 县城建局为方便管理，对每张三轮车进行了登记、发牌，牌照价格从 50 元炒到 4000 余元。2011 年，由于城建局发牌限 500 张，只发放给县城户口的人，结果导致大量的黑车出现，三轮车的数量增加至 2000 多张。城建局为了方便管理，规定牌照分奇偶，按日期单双号上街，这一阶段 Y 县三轮车处于严管整治时期，城区汽车、三轮车、自行车等保有量大幅增长，城市道路资源日益紧张，交通拥堵问题凸显，出现路权竞争。

2011—2017 年，由于大量黑车的出现，城建局便把三轮车的管理权移交给交警队。交警限定 60 周岁以上或有残疾的司机不

¹**作者简介：**徐李沅(1998-)，女，汉族，云南昆明人，云南师范大学硕士在读，研究方向：社会管理与社会政策。

能从事客运三轮车的运营，并要求从事客运三轮车司机拿着身份证件、车辆合格证到保险公司领取牌照，给车辆买保险。2017年10月23日交警发通知要求从事客运三轮车的人员必须要有驾驶证，但当从事客运三轮车的人员到驾校报名时，交警又以各种方式阻挠，并交代驾校不准招此类人员。

2018年1月1日起，交警不准从事客运三轮车的人员上路拉客，在2017年12月和2018年1月有两三百位三轮车司机组织过几次到县政府找说法未果，特警将三轮车司机维持在政府大门外，接待他们的政府官员找了五个代表进去谈，把他们的家庭住址、身份证号、电话号码、家庭成员全部登记，对他们说如果谁再来闹就把他们按照破坏治安抓到派出所拘留，以后子女读书全部受影响，如果谁敢上访，就扣掉他们所有的退耕还林款。目前，大批三轮车司机失业后没有得到很好的安置，且Y县的交通状况并没有得到所谓的改善，给Y县人民出行带来诸多不便。

1.1 与规划利益相悖

随着代步车的普及，许多四轮代步车也纷纷上路拉客，县城交通道路资源被挤占，尤其上下班高峰期很多上班族吐槽他们的小车不能过，影响正常工作作息。出于城市道路规划的考量以及响应现代化发展的号召，以及把Y县打造成为“智能小镇”的需要，三轮车退出市场似乎也成了顺应时代需要合情合理的结果。近年来互联网平台打车的应用，使得私家车加入了公共交通这个行列，政府原先试图推行的公交发展业务更难分到城市运输红利这杯“羹”，这也更加坚定了当局拔掉“三轮车”这棵顽强又具有生命力的野草的决心。

交运集团最终决定采用与政府共享盈利的策略，最终拿下了Y县公交运输的控制权：以公交车和出租车为主，以滴滴代步为辅的规划模式。Y县当局以理性化的考量，将与其规划利益相悖的所有环节和产业链进行了重新洗牌，清理了所有影响县城形象和所谓的管理“污点”，使辖区变得“干净”和“整洁”。

1.2 失业司机就业转型

三轮车司机主要是农民、城镇下岗职工和一些没有技能的边缘角色，文化素质整体偏低，由于没有及时找到改行工作，落入失业群体，生计受到影响。大多数受访者表示打工的收入没有原来赚的多，加上年纪大没有更多的选择，生活水平大不如之前。

此外，三轮车禁运令一出，市场需要几乎降为零，原先卖、维修三轮车的行业都受到冲击，人们纷纷抛售，导致供过于求，前期投入更新、保养三轮车和买牌照的钱都回不了本，原来一万多购置的电瓶三轮车，贱卖两三百都不一定有人要，低价贱卖，亏损严重。

隶属于同市的N县，三轮车也是主要公共交通，2017年N县禁运令出台，政府对每辆三轮车都给予了补偿，甚至连面包车也给予了高达70%的补贴。Y县三轮车司机在没有社会保障和任何补贴的前提下进行行业转型，显得尤为艰难和漫长，如果转型不成功，会加剧社会动荡的风险，增加社会秩序的不稳定性。

1.3 民众的诉求

Y县巷道多，三轮车体积小，可送顾客到指定位置，现在政府提供的公共交通工具都在主干道上，遇上家有老人或下雨等情况尤其不方便。Y县三轮车存在了几十年，本着存在即合理的原则，社会总会生产出需要的角色，那么它比任何车辆都更有存在的合理性。

让三轮车退出市场的决议实施后道路反而变得拥挤，交警队在主干道增设大量收费停车位，正常车道比原先道路窄了三分

之二。在规模偏小的 Y 县，在过去作为公共交通的三轮车已有二三十年的历史，居民和三轮车之间俨然默认了这种不可分割的关系，政策的转向让居民感到非常不适。

2 发展的道义

如果政府不打算给三轮车永远存在下去，就没有必要再给他们培训和学机动车驾照的理由，以防在行政执法的程序上授人以柄，国家对下岗职工都有后续扶持政策，作为一个合理存在了几十年的行业，应给出倒计时通告，提供给民众一个逐步退出该行业并转行的足够时间。我们真正要治理好的不是骑三轮车这群人，而是如何解决这一群体就业和生活，克服干部的假大空与偏见。任何法律制度和司法实践的根本目的都不应该是为了确立一种权威化的思路，而是为了解决实际问题，调整社会关系，使人们比较协调，达到制度上的正义。

2.1 利益共同体

三轮车司机的工作在时间和空间安排上灵活性较大，在县城的熟人社会里，他们既是竞争者又是熟人的关系，且在民族、户籍、个人履历等方面呈现参差的状态，他们没有形成统一的行会，由于没有同一的管理规范，行业内的定价一直由默认的秩序在“打探”和“听说”中维持着。

三轮车司机团体并非严格意义上的职业共同体，他们最终凝结在一起争取话语权，是因地方政府触碰到了他们赖以生存的利益，而临时连接起来的利益共同体，在发生正面冲突过程中也并非达伦多夫意义上的“强制性协作团体”，他们仅仅为了宣泄自己的不满与对未来生活的担忧，并非有很准确的争取目标。他们更多的是希望政府能够“看见”他们的进退两难，希望当局能够对他们有实质上的帮助，而不是在很仓促地时间里抽掉他们手中谋生的这根“稻草”。

2.2 政府治理逻辑

根据 Y 县交警队印发《关于 Y 县整治城区非法营运电动三、四轮车的通知》可知：自 2017 年 10 月 1 日起，严禁在全县范围内销售、组装超标电动三轮车从事非法营运。一年前，Y 县城建局为每张三轮车进行登记发牌，并办理保险，且实施人力客运三轮车经营权许可时未告知许可期限，据此认为经营许可是无期限的；一年后发通告要禁停非法运营客运三轮车，依据《道路交通安全法》第十九条“驾驶机动车，应当依法取得机动车驾驶证。”Y 县交警便要求未取得机动车驾驶证的电动三、四轮车驾驶员，应于 2017 年 12 月 31 日前进行学习并取得相应机动车驾驶证，电动三轮车驾驶员到 Y 县驾驶员培训学校 S 或驾驶员培训学校 A 报名学习，电动四轮车驾驶员可到 Y 县任意驾驶员培训学校报名学习，但据笔者调查，交警队也告知驾校禁止受理任何从事客运三轮车人员取得机动车驾驶证的报名申请。

2018 年 1 月 1 日起政府规定：不准从事客运三轮车的人员上路拉客。客观上来讲，政府没有告知许可期限，存在程序上的瑕疵，人力客运三轮车是涉及公共利益的公共资源配置方式，设定一定的期限是必要的。对于以长期从事客运三轮车为生的人们来说，相当于亏了一两万，且还是在规定出台后没有就业保障落实的情况下。

2.2.1 行政理性

对于三轮车的运营，官方文件将其界定为非法，试图凸显其合法的城建规划考量，这种二元对立把三轮车司机和当局站在了所谓治理道义的两端。韦伯提出用“财富、权力、声望”三种标准来解释“不平等”如何产生，处于弱势一方的三轮车司机从社会资本持有的角度，属于边缘群体，但非法的刻痕意味着否定了他们之前在选择这条道路谋生上付诸的所有，韦伯指出冲突是被统治者对统治者“统治的合法性予以撤销”导致的，这也解释为什么后续会激起民怨，发生三轮车司机群体堵塞政府大门的事件。

绝对的行政理性也许在政策考量上是合法的，但合法是否代表了真正的合理？行政理性必须考虑到民众非理性需要的表达，处理好阶层之间以及利益之间的平衡关系。

2.2.2 合法化的摇摆

相关部门曾就三轮车的管理试图合法化，并以发放牌照的信号间接地告诉民众运营纳入合法化治理只是时间问题，给予了三轮车司机及相关产业链无限的期许；由于行政程序不当，提出在要废止三轮车运营的前半年的时间里，依然在发放牌照；其次政策的出台未预先做好相应的兜底准备，在政策转向后对民生发展不具有可持续性；加之三轮车行业管理不成熟，部分司机安全意识淡薄，交通问题突出，事故多发，相关部门又拿不出满意的解决方案，Y县三轮车合法治理之梦似乎又变得遥遥无期。

在禁跑令下达后，公交车和出租相继投入使用，但大多数Y县居民仍选择三轮车作为出行工具，且不少在职公务员依然选择乘坐三轮车上下班，之后由于拉不下面子，当局在内部规定凡公职人员乘坐三轮车的，第二天不准回去上班，禁跑文件才开始渐渐生效。

2.3 常人的秩序

运用常人方法论的逻辑，避免多个个案访谈的微观情景和过于宏大的政府治理视角，重新整理和呈现访谈内容在当下的真实，去探求抗争行为背后的无奈，去理解三轮车司机和普通民众所作出的行为代价，进一步挖掘社会机会成本背后烙印在每个人身上的劳动刻痕。

2.3.1 边缘角色

由于交通地理位置的不便，近乎死角的Y县虽隶属旅游业发展迅猛的L市，但没有自身成熟的旅游市场，更应重视这些群体靠山吃山，靠水吃水的生活，让这些在县城里失去土地不偷不抢，没有更多谋生技巧的“城市牧羊人”有一碗饭吃。

笔者更倾向于描绘失业三轮车司机为生活世界的边缘人，而并非在现代化意义建构下的“社会底层”。在三轮车司机中有近七成是随现代化浪潮从P乡刚来的彝族同胞，百分之九十的人是租房，为了孩子受更好的教育，他们纷纷来到城里。有的是由一对夫妇照看三四家到外地打工亲戚的孩子，每一年或两年轮流一家照看，轮到的一家平时骑三轮车，赚生活费和接送孩子上下学。试想，如果有更好的生活来源，谁愿意风里雨里不分白天黑夜地骑两块钱一个人的三轮车？骑那十年前就是上车两元的车。

当他们告别曾经的田地山林从P乡的山上来到城里，依仗着唯一拥有的农业技能在现代化的县城里蹒跚前行，政府应给予正面的肯定与支持，而不是切香肠似的切断他们的生活来源，何况对于Y县这样一个多民族大县，做好民生工作对民族融合和社会稳定有着重要推动作用。

2.3.2 话语权的争取

据了解，三轮车司机曾试图向本地电视台和微信公众号寻求过诉求路径，但均被婉拒，他们也参照四川省简阳市张道文、陶仁等182名客运人力三轮车经营者起诉简阳市政府作出的《公告》第六条和《补充公告》第二条的规定形成重复收费，侵犯其合法经营权的上诉案例进行抗争，但由于自身所持有社会资本的局限与群体内部不团结导致该上诉草案无疾而终。

简阳市为解决像Y县这样的情况提供了法律先例，其意义在于提及了程序合理性以及明确行政许可期限的重要性，不管对行政事务规范治理，还是维护相对人的选择权，都能最大程度避免和减少行政纠纷。

在张道文起诉一案中，正是由于行政机关怠于履行告知义务，导致行政相对人误以为行政许可没有期限，进而在二十年的时间内聚讼不息，引发多次群体性上访。该案最后的判决，促使简阳市交通环境大有改观，涉益人权益亦得到平衡和充分考虑。同时，简阳市当局出庭应诉，并明确坚持依法行政，尊重法院判决，更加凸显了责任政府的主体意识。审判方抓住法律中对“情势”的规定，在核查被诉方行政行为合法性的基础上，也考虑了诉讼方公共利益的事实，较好地兼顾了社会和法律利益的统一，这场行政纠纷得以圆满化解。

在清华大学孙立平教授看来“和谐就是利益表达的规范化和制度化”。和谐社会是一个利益关系相对均衡、社会公正和社会正义得到维护的社会。当然，一个社会的经济社会发展所必需的政府超越性是与民主政治相联系的，至少表现为社会力量对政府权力的有效制约。

3 社会保障制度亟待完善

社会保障制度是建设良好社会治安环境的基本途径。

Y 县民政部门应充分考虑这群一直徘徊在城市边缘的“牧羊人”，Y 县城五万多的居民，三轮车司机就占了近十分之一。对于这样一个庞大的弱势群体，他们也是参与社会生活的间接纳税人，对这个群体的善意也是核心价值观中友善的一部分。

美国社会学家默顿从功能主义观点把失范看作是社会所同意的目标与社会所同意的方法，达到这些目标的方法之间发生矛盾的结果。那些有着共同的目标但又缺少社会同意方法的人，可能处于异常状态，通过社会所不赞成的方法来达到共同目标。在访谈的信息中我们间接发现一些待业人员为谋生走上贩毒的道路。党的十九大报告写道：“多谋民生之利，多解民生之忧。”全文关于改善民生的词汇提到教育 37 次，就业 14 次，脱贫 10 次。2017 年 7 月，Y 县农村最低生活保障标准从 2694 元/年提高到了 3250 元/年。2017 年 7 月起，特困人员分散供养对象补助水平从 500 元/月提高到 510 元/月，集中供养特困人员补助水平保持 600 元/月不变。根据《L 市民政局关于提高 2018 年城乡居民最低生活保障和特困人员救助供养标准的通知》(L 民发(2018)96 号)，2018 年 7 月 1 日起全市农村最低生活保障标准为 3500 元/人/年，全市集中和分散供养特困人员救助供养标准统一提高到 665 元/人/月。但 Y 县乡镇基层民政力量非常薄弱，低保工作政策性强，行业扶贫工作任务非常重、工作量大，而 Y 县民政局扶贫办、低保办、核对中心和医疗救助办目前仅有三名工作人员(其中 2 人被县扶贫办抽调到督查组)，人手严重不足。且民政工作任务繁多，还要投身于脱贫攻坚各项工作，民政业务难以全面深入展开。

作为家里收入的主干的三轮车司机，稀少的就业机会让高昂的日常开销感到生活的艰难。对于资源分配不均的事实，他们只能采取“认命”的策略，他们平时不怎么上网，不关心新闻，起早贪黑地抓住能够维持生活的稻草。这些为一日三餐发愁的人是没有多少心理能量用在别的事情上的，只要生存的根基还可以维持，他们在心理上就会死死地抓住现实。近期全国有 20 多个省份出台了相关增收计划，云南也在其中，骑三轮车群体就属于七类重点人群中的“有劳动能力的困难群众”，及民众之所及，需民众之所需，才是建立社会主义市场经济的初衷。Y 县三轮车司机与政府冲突风波的背后也无时不在传达三轮车司机对于美好生活的向往同当前不充分不平衡的现实发展之间的矛盾，Y 县实现逐步简政放权，“应保尽保”，落实民生生活水平保障任重而道远。

4 关于有限理性的探讨

在鲍曼对现代性中“社会秩序”的描述：在园艺文化中，园中的野草，一种不请自到、漫无计划的、自生自灭的植物，增强了强加于自然的人为秩序的脆弱性，它们让园丁想到需要对田园进行不间断的管理和监视。

上世纪西蒙提出了对片面强调“行政理性经济人”的突破性反思——关于有限理性决策的思考。很多人有这样一种想象，总觉得和谐社会就应该被构建得整齐划一，问题依照规则按图索骥都可以顺利解决，但这只是一种马克思·韦伯所提出的“理

想类型”，在现实生活中根本不能实现，说得直白一些，这不符合社会的规律。灰色地带的有序是治理好边缘行业关键，正如城管和小贩进行看似没有意义的猫鼠游戏，实际上却维持了一种秩序平衡。

目前，受访的 52 人中，大部分三轮车司机已经找到了他们暂时可以落脚的谋生岗位，有的回到了他们祖辈耕种的农田里，也有一些由于生理或心理上的缺陷和不适应依然游走在生活的边缘。从他们口述的过往里，三轮车陪伴了有些人甚至半辈子的时光，他们甚至不舍得卖掉而找借口掩饰某种深深烙印在他们身上的劳动刻痕。面对如今他们以牺牲整个行业退让出的街道，由于交通部门利益划定的停车位反而变得拥挤，他们的嘴角填满了对生活的隐忍，依然坚强地告诉自己，日子总会过下去。

参考文献：

[1]王毅，徐荣春，王壹惠，等. 论行政处罚中的一事不再罚原则[J]. 吉林师范大学学报(人文社会科学版), 2003, (06):21.

[2]最高人民法院发布第 17 批指导性案例[N]. 人民法院报, 2017-11-25 (003).

[3]杨亚坤，魏本亮.“准驾不符”情形保险公司是否赔付[N]. 江苏法制报, 2016-01-05 (00C).

[4]廖彦清，薛子裔. 司法与公众良性互动：司法公信力重塑之道——从网络涉诉负面信息传播实证分析入手[A]. 最高人民法院. 建设公平正义社会与刑事法律适用问题研究-全国法院第 24 届学术讨论会获奖论文集(上册) [C]. 最高人民法院：国家法官学院科研部，2012:9.

[5]孙立平. 和谐社会与权力规范[J]. 中国改革, 2006, (12):1.

[6]石勇. 社会结构演化新趋势[J]. 南风窗, 2017, (26).

[7]齐格蒙特·鲍曼. 立法者与阐释者[M]. 上海：上海人民出版社，2000:67.